مجله‌ی جغرافیا و توسعه‌ی ناحیه‌ای، شماره‌ی ششم، بهار و تابستان ۱۳۸۵

دکتر اسماعیل علی‌اکبری
دانشگاه پیام نور
محمدفرجی دارابخانی
کارشناس ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری

شهرهای اداری ـ سیاسی و ناپایداری شهری

مورد: سرابله[(۱)]

چکیده:

در تاریخ شهر و شهرنشینی ایران، انقلاب مشروطیّت از نظر اجتماعی ـ اقتصادی و فضایی به عنوان یک نقطه‌ی عطف به شمار می‌رود، زیرا مداخله‌ی سازمان‌یافته و هدف مند دولت در توسعه‌ی شهری، از این زمان پایه‌گذاری شد. از دهه‌ی چهل به بعد، آثار و نمودهای خود را در رشد الگوهای متفاوت شهری در نظام شبکه‌ی شهری کشور، نمایان ساخت و بدین ترتیب بسیاری از قانون‌مندیهای سنّتی توسعه‌ی شهری را به هم ریخت. نوشته‌ی حاضر، یکی از این الگوها، یعنی شهرهای اداری ـ سیاسی را در قالب یک شهر پژوهی موردی، مورد بررسی قرار می‌دهد. در این راستا، ابتدا مؤلّفه‌های بستر ساز و سازوکار اجرایی آن، که مقدّم بر پیدایش شهرها و به شدّت بر آن اثرگذار است، شناسایی و تحلیل شده است؛ سپس نتایج و پیامدهای منبعث از آن در عرصه‌های مختلف شهر، با تکیه بر مستندات آماری مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته‌اند. نتایج مقاله بر الگوی مداخله‌ی غیرعلمی و ناکارآمد دولت در توسعه‌ی شهر اداری–سیاسی تأکید دارد، که با جنبه‌های ناپایداری متعدّدی قابل تعریف است.

درآمد

یکی از مباحث کلیدی جغرافیای شهری ایران، مسأله‌ی ساختار توسعه‌ی شهری، به طور اعم، و شیوه‌ی تأمین اقتصاد شهری به عنوان نیرو محرّکه‌ی این توسعه، به طور اخص، می‌باشد. در ایران، شهر و شهرنشینی اگرچه سابقه‌ی تاریخی زیادی دارد، ولی در دوره‌ی اخیر تحوّلات کمّی و کیفی بی‌سابقه‌ای را تجربه کرده

است. امروزه در کنار بردارها و الگوهای سنّتی رشد شهری، که هانس بوبک[1] قانون‌مندی‌ها و سازوکار آن را در قالب نظریّه‌ی سرمایه‌داری بهره‌بری[2] بیان کرده است (اهلرس، ۱۳۸۰: ۲۲۱ـ۲۵۲/ اهلرس، ۱۳۷۳: ۱۷ـ۶۵)، نیروهای جدیدی در تکوین و تکامل سازمان شهری کشور، به گونه‌ای سازمان‌یافته، دخالت دارند. تنوّع بردارهای اثرگذار، همراه با اهداف، عملکرد، سازوکار و پیامدهای متفاوت، الگوهای شهری متعددی را پدید آورده و فرایند توسعه‌ی شهری را به یکی از پیچیده‌ترین پدیده‌های اجتماعی ـ اقتصادی تبدیل کرده است.

درحال حاضر، هرگونه برنامه‌ریزی در مدیریت نظام شهری و هدایت خردمندانه‌ی آن، مستلزم شناخت صحیح بردارها و سازوکارهای رشد شهری و تحلیل پایداری[3] یا ناپایداری[4] در الگوهای شهری منبعث از آنهاست. از آن‌جا که این الگوها تنوّع ناحیه‌ای خاص خود در گستره‌ی کشور را دارند، لذا امروزه در کنار مطالعات موضوعی، لزوم مطالعات شهرشناسی ناحیه‌ای[5]، بیش از پیش احساس می‌شود.

پشتوانه‌ی نظری برای تحلیل الگوهای شهری دوره‌ی اخیر را می‌توان در قالب «نظریّه‌ی دولت و شهرنشینی»[6] دکتر محمدتقی رهنمایی جستجو کرد (رهنمایی، ۱۳۷۳: ۱۷) که دولت را مهمترین عامل توسعه‌ی شهری در خاورمیانه، به طور عام، و در ایران، به طور خاص، می‌داند. براساس این نظریّه، نهاد شهر ـ مدار و شهر ـ محوری که پس از انقلاب مشروطیت با عنوان «دولت» در ایران شکل گرفت، در چند دهه‌ی اخیر به پشتوانه‌ی برخورداری از درآمدهای نفتی یا مازاد ملّی،[7] نقش به سزایی در سازماندهی فضایی و اقتصادی شهرهای کشور ایفا کرده است. از دیدگاه این نظریّه، شهرهای اداری ـ سیاسی، شهرهای نظامی یا پادگان شهرهای مرزی، شهرهای معدنی به ویژه شهرهای نفتی، شهرهای صنعتی و نوشهرها یا شهرهای جدید[8]، از جمله الگوهای شهری هستند که در تکوین یا تکامل نظام اجتماعی، اقتصادی و همین‌طور فضایی آنها، دولت و سرمایه‌گذاری‌های دولتی نقش به سزایی داشته است. مطالعاتی که در سال‌های اخیر انجام شده (مانند: ضیایی ۱۳۷۹) راجع به شهر و شهرنشینی در ایران (علی‌اکبری، ۱۳۷۸ و ۱۳۸۳) راجع به شهرهای ایلام، وهابی (۱۳۸۳) درمورد شهر آبدانان، (فرجی دارابخانی، ۱۳۸۴) راجع به شهر سرابله (نوری، ۱۳۷۹) در مورد شهر تهران، از جمله پژوهش‌هایی است که کاربردپذیری نظریه‌ی بالا در تحلیل الگوهای رشد شهری را اثبات کرده‌اند. نظری نیز در مورد پژوهش ارزشمندی راجع به استان گلستان، ضمن مطالعه‌ی نقش دولت در توسعه و تحوّل شبکه‌ی

1. Hans Bobek
2. Rent capitalism
3. Stability
4. Unstability
5. Regional urbanology
6. Government and urbanization
7. National surplus
8. new town

ارتباطات روستایی (راه و تلفن)، کاربرد اصول اساسی نظریّه‌ی دولت و شهرنشینی را بـا طـرح مفهـوم «دولـت و عمران روستایی» به حوزه‌ی مناسبات شهر و روستایی کـشانده (نظـری،۱۳۸۳: ۱۸۹) و بـدین‌ترتیـب در بـسط و تعمیم این نظریّه به افق‌های تازه‌ای دست یافته است.

تا کنون، بررسی‌های انجام شده، اهمیت و کاربرد نظریّه‌ی دولت و شهرنشینی را بـه عنـوان یـک «نظریّـه‌ی توصیفی و تبیینی[1]» اثبات کرده است؛ یعنی نظریّه‌ای که چون سایر نظریه‌هـای توصـیفی بـا «هـست‌هـا و بودهـا» سروکار دارد (مهدیزاده و همکاران، ۱۳۸۲: ۶۲) و براساس گزاره‌ها، اصول و پیش‌فرض‌های علمی، به شـناخت و توضیح یکی از واقعیّت‌های موجود در عرصه‌ی شهرنشینی می‌پردازد.

در این نوشتار، علاوه بر کارکرد شناخت شناسی نظریّه‌ی فوق، از آن به عنـوان یـک «نظریّـه‌ی هنجـاری»[2] استفاده می‌شود، که بر «بایدها» تأکید دارد و لزوم تغییر و اصلاح در واقعیّت‌ها و وقایع موجود را مورد توجه قرار می‌دهد. لذا اهداف ونتایج مقاله با رویکرد برنامه‌ریزی شهری کاربردی، دامنه‌ی اصول بنیادی نظریّه‌ی دولـت و شهرنشینی را گسترش داده (رویکرد توسعه‌ای) و ضرورت تقویت و توجه به این جنبه‌ی بالقوه از نظریّه‌ی فوق را مورد تأکید قرار می‌دهد. از این دیدگاه نگاه مقاله به شهر اداری-سیاسی، پس از یک شهرشناسی نظری، عمدتاً معطوف به آینده‌ی این الگوی شهری است که با میزان پایداری یا ناپایداری شهری تعریف شده اسـت. در ایـن راستا جنبه‌های آسیب‌شناسی[3] و ریسک‌هایی که موجودیّت این الگوی شهری را تهدیـد مـی‌کنـد، شناسـایی و تحلیل شده‌اند. بدیهی است در اینجا مفهوم پایداری شهری یا شهر پایدار و همین‌طـور عبـارات مقابـل آن یعنـی «ناپایداری شهری» و «شهر ناپایدار»[4]، علی رغم تشابه لغوی و برخی شاخص‌های یکسان کـه بـا مقولـه‌ی رایـج «توسعه‌ی پایدار شهری» دارد، ولی ضمن دارا بودن تفاوت‌های مفهومی اهداف متفاوتی را هم دنبـال مـی‌کننـد. پیش‌فرض این مقاله از مفهوم پایداری شهری در سه شاخص تعریف می‌شود؛ شهری که: ۱) از نظر فرهنگـی و اجتماعی، بالنده[5] ۲) از نظر اقتصادی و عملکردی، کارآمد[6] ۳) از نظر فیزیکی ـفـضایی دارای تعـادل باشـد. در این زمینه (شهر پایدار) دو نظریّه‌ی عمده و متضاد در اواخر قرن بیستم در علوم معماری و شهرسـازی ارائـه شـده که پایداری شهری را با رویکرد شاخص سوم (دیدگاه فیزیکی-کالبدی)، یعنی از دیـدگاه فـرم و نقـشه‌ی شـهر، مورد مطالعه قرار می‌دهد. ۱) تئوری «شهر فشرده[7] یا فرم متراکم شهری و ۲) تئوری «شهر گسترده»[8] یـا فـرم

1. Explanatory theory 2. Normative theory 3. Pathology
4. urban sustainable development 5. Active 6. efficience
7. compact city 8. urban dispersal

کم تراکم که در حوزه‌های جغرافیایی مختلف، نظریّه‌پردازان موافق و مخالف خاص خود را دارد؛ اگرچه تئوری شهر فشرده، توسط کشورهای اروپایی و تئوری شهر گسترده عمدتاً توسط تئوریسین‌های آمریکایی و استرالیایی دفاع می‌شود، اما نتایج تحقیقاتی که تاکنون در این زمینه انجام شده (مثنوی ، ۱۳۸۲: ۸۹) کارایی شهر فشرده و برتری آن در تحقق پایداری شهری، به ویژه از نقطه نظر تعامل اجتماعی، بالندگی روحی و فکری، صرفه‌جویی در مصرف انرژی و دسترسی کارآمدتر به تجهیزات و خدمات شهری را نشان می‌دهد.

همچنین، برخی ایده‌های برنامه‌ریزی توسعه‌ی شهری و به خصوص طرّاحی شهری، مفهوم «پایداری شهری» و به طور مشخص‌تر «حرکت در جهت پایداری» را در قالب کیفیّت تأمین «نیازهای انسان»[1] شهرنشین، مورد توجه قرار می‌دهند. از این دیدگاه، ساختار نیازهای مشترک انسان در جامعه‌ی جهانی به سه دسته قابل طبقه‌بندی است: ۱) نیازهای اساسی شامل نیاز زیستی و نیاز به امنیّت ۲) نیازهای اجتماعی و اقتصادی شامل نیاز به سکونت، حسّ تعلّق اجتماعی، حرکت و دسترسی و تنوّع، خلاقیّت و جذابیّت محیط ۳) نیازهای ادارکی شامل آگاهی یا یادگیری و نیاز زیبایی (فریادی، ۱۳۸۳: ۳۴). براساس این دیدگاه، در فرایند کنونی جهانی شدن، یک ارتباط مستقیم و متقابل، میان نیازهای انسان و معیارهای پذیرفته شده برای پایداری شهرها وجود دارد (frey ،1999) و توسعه‌ی شهری زمانی در جهت پایداری قرار می‌گیرد که بتواند راهکار مشخصی برای تأمین نیازهای انسان و جامعه‌ی شهری ارائه نماید. چنین راهکاری که هدف از آن حرکت به سوی پایداری است، در نزدیک شدن به اصول، قوائد و قانون‌مندیهای شهرهای سنتی ایران (شاید بسیاری از شهرهای تاریخی سایر نقاط جهان) تعریف می‌شود (فریادی، ۱۳۸۳: ۴۳) که از نظر ساختاری با الزمات محیط طبیعی، و از نظر عملکردی با الگوها و ارزش‌های اجتماعی جامعه، سازگار و منطبق‌اند. دو خصلتی که بی‌توجهی به آنها، زندگی شهری را با ناپایداری‌های جدّی در عرصه‌های اجتماعی، اقتصادی و فیزیکی روبرو می‌سازد.

باتوجه به مبانی نظری یادشده ، نگارنده برآن است تا موضوع ناپایداری شهری در الگوی شهر اداری- سیاسی را براساس مورد پژوهی سرابله، مورد تجزیه و تحلیل قرار دهد. ساختار مقاله از چهار بخش تشکیل شده است؛ در بخش مقدمه، مبانی نظری و پیشینه‌ی مطالعاتی موضوع تبیین شده است. بخش‌های دوم و سوم به ترتیب به سازوکار شکل‌گیری و پیامدهای آن در خصلت‌یابی شهر اداری- سیاسی اختصاص دارد، که مباحث اصلی مقاله را تشکیل می‌دهند و خروجی بحث نیز در قالب نتیجه‌گیری مقاله ارائه شده است. ماهیت و روش

1. Human needs

تحقیق این مقاله توصیفی- تحلیلی است. اطّلاعات مورد نیاز، علاوه بر منابع و اسناد کتابخانه‌ای، از طریق عملیّات میدانی و پیمایشی، به‌دست آمده است. اطّلاعات مربوط به مساحت فضاهای شهری، برپایه‌ی نقشه‌ی دیجیت شده عکس هوایی شهر و با استفاده از نرم افزار "Autocad Map" محاسبه شده است.

مؤلّفه‌های بسترساز و نحوه‌ی توسعه شهر اداری- سیاسی

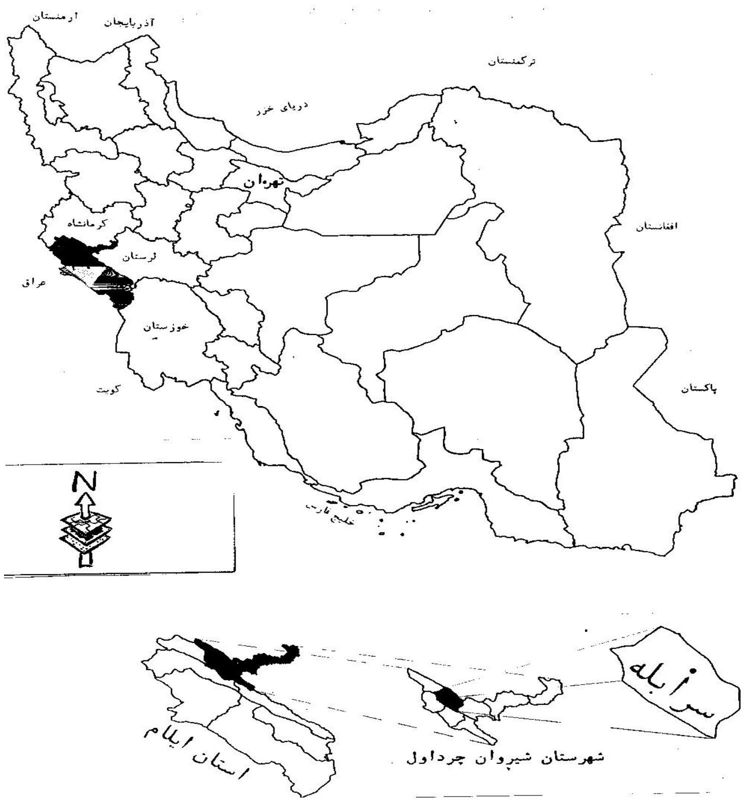
سرابله شهری کوچک و کم جعیت (۸۵۳۷ تن در سال ۱۳۸۳) ، در محدوده‌ی استان مرزی ایلام، در جنوب غرب کشور است، که در نقش مرکز شهرستان، رهبری اداری- سیاسی ناحیه‌ی شمال شرق این استان را برعهده‌ی دارد. (نقشه ۱) از نظر طبیعی، در محیطی ناهموار و کوهستانی و در بستر یکی از درّه‌های میان کوهی زاگرس خارجی (زاگرس چین خورده) با ارتفاع ۱۰۰۰ متر از سطح دریا شکل گرفته است. فشردگی ژئومورفولوژیکی و موانع و محدودیّت‌های طبیعی در این بخش از زاگرس، همراه با انزوای جغرافیایی و انزوای سیاسی یا دور بودن از حکومت‌ها و دولت مرکزی، سبب شده تا دهه‌ی پنجاه از تیررس برنامه‌های توسعه و اقدامات عمرانی کشور به دور مانده و در یک موقعیّت حاشیه‌ای نسبت به مقرّحکومت و مراکز قدرت و تصمیم‌گیری قرار داشته باشد. تا این زمان، حضور دولت و سازمان‌های دولتی در این ناحیه، تنها از طریق تشکیلات نظامی و پاسگاه ژاندارمری بوده است. لذا تا دهه‌ی پنجاه، چه به دلیل موانع جغرافیایی و چه موانع سیاسی، چون بسیاری نواحی مرزی، شانس چندانی برای تقویت موقعیّت خود و کسب هویّت شهری نداشته و همچنان به عنوان یک نقطه‌ی روستایی منزوی ، کم اهمیت و ناشناخته در پیکره‌ی ملّی کشور باقی مانده است. در حالی که از آن پس با اهداف زیر مورد توجه سیاست‌های توسعه‌ی شهری دولت قرار گرفته است:

۱. مرکز اداره امور، خدمات رسانی و تدارکاتی برای حوزه‌های روستایی پیرامون که با الگوی نظری راهبرد «عملکرد شهری در توسعه‌ی روستایی»[1] (فنی، ۱۳۸۲: ۲۹) منطبق است؛
۲. پایگاه عملیّاتی و بازوی اجرایی دولت برای اعمال قدرت، مدیریّت و حاکمیّت برنواحی حاشیه‌ای و دور از حکومت مرکزی؛
۳. پایگاه جمعیتی و کانون دفاع مردمی برای تقویت خودکنترلی در نواحی استراتژیک مرزی. (استفاده از پایگاههای جمعیتی و مردمی به جای پایگاهها و تجهیزات نظامی پرهزینه برای تحکیم خطوط مرزی)؛

1. urban Function in Rural Development (u.f.R.D)

۴. پایگاه سیاسی دولت برای کنترل و نظارت بر تحرّکات نواحی مرزی.

نقشه شماره (۱): موقعیت جغرافیایی سرابله



مأخذ: فرجی داربخانی، مکانیزم توسعه شهری در سرابله، ۱۳۸۴

بدیهی است سیاست و اهداف مزبور به خودی خود تحقّق نمییابد و همواره به ابزار و وسایلی نیازمند است که به عنوان عناصر عملکردی، ابزار اجرایی یا وسایل نهادی، زمینهی تکوین و تکامل سازمان شهری را فراهم آورد. این گونه عناصر نهادی یا بردارهای زمینهساز توسعهی شهری، متناسب با اهداف نیروهای مسلّط از شکلدهی به سازمان فضا، گونههای متفاوتی دارند و هریک الگوهای شهری با سازمانبندی اجتماعی، اقتصادی و فضایی متفاوت را هم میآفرینند.

در الگوی «شهرهای اداری- سیاسی»[1] یا دولت شهرهای اداری ـ سیاسی به طور عام و در سرابله به عنوان یک نمونه‌ی خاص، ابزار اجرایی یا مؤلّفه‌ی بسترساز توسعه‌ی شهری را تمرکز اداری ـ سیاسی تشکیل می‌دهد که به پیدایش و تقویت عملکرد اداری- سیاسی[2] در شهر منجر می‌شود. تفویض تمرکزهای اداری- سیاسی در تمامی سطوح آن عموماً از سوی دولت و در چارچوب نظام تقسیمات کشوری یا ناحیه‌بندی‌های سیاسی اعمال می‌شود که ضوابط و قانون‌مندیهای خاص خود را دارد. در حقیقت هنگامی که در مراکز قدرت سیاسی (ملّی- منطقه‌ای یا محلّی) به هر دلیلی تصمیم بر توسعه‌ی شهر و شهرنشینی دریک ناحیه یا نقطه‌ی جغرافیایی معیّن باشد، این تصمیم نخست در قالب نظام تقسیمات کشوری به شکل تفویض یا ارتقاء منزلت سیاسی آن نمود پیدا می کند.

اصولاً ناحیه‌بندی سیاسی داخلی کشورها و تکوین یا ارتقای منزلت یک واحد سیاسی، تابع ضوابط و شاخص‌های مشخص و تعریف شده‌ای است. شاخص جمعیت، فاصله و سهولت دسترسی، همگنی طبیعی، همگنی فرهنگی، شیوه‌ی معیشت، ضرورت‌ها و مصلحت‌های ویژه‌ی امنیّتی و برابری در توزیع فرصت‌ها، برخی از مهم‌ترین معیارها در ناحیه‌بندی سیاسی درون کشوری است که در کشورهای مختلف مورد استفاده قرار می گیرد. در ایران به لحاظ نظری و قانونی، شاخص جمعیّت یا برخورداری از آستانه‌ی جمعیّتی، شاخص پایه‌ای در تکوین یک ناحیه‌ی سیاسی است. در بسیاری از کشورها، به ویژه کشورهای درحال توسعه، دخالت نیروهای پنهان یا شاخص‌های غیررسمی، که تابع جغرافیای قدرت[3] در کشور است، همواره ناحیه‌بندی سیاسی را تحت تأثیر قرار داده و نقش تعیین کننده‌ای را در آن دارد. به هر حال، سیاست‌های استراتژیک دولت یا الزامات سرزمینی، با برخورداری از حق وتوی بارزی، قادر است بسیاری از دیگرشاخص‌ها را تحت الشّعاع قرار دهد و انعطاف‌پذیری قابل توجهی را بر آن تحمیل نماید. به گونه‌ای که سازماندهی سیاسی فضای سرزمینی نواحی مرزی غرب و جنوب غرب کشور، از دهه‌ی چهل به این سوی، به شدّت تحت تأثیر این شاخص اخیر قرار داشته است.

بدین ترتیب، زمانی که یک ناحیه‌ی جغرافیایی به آستانه‌ی جمعیّتی خاصّی دست می‌یابد، یا به هر دلیل دیگری واجد شرایط برای تبدیل شدن به یک واحد سیاسی جدید یا ارتقاء منزلت سیاسی از سطحی به سطح

1. Administrative- political city 2. Administrative- political function 3. power Geography

بالاتر می‌شود، در این حالت یکی از سکونتگاههای آن ناحیه به عنوان مکان مرکزی[1] یا مرکز اداری- سیاسی[2] و کانون خدمات‌رسانی آن واحد سیاسی انتخاب می‌شود. برای تعیین مراکز اداری- سیاسی اگرچه روش‌های شناخته‌شده‌ای چون آنالیز جاذبه و آنالیز جریانها وجود دارد، که در آنها از ماتریس‌ها و تحلیل‌های آماری استفاده می‌شود (کریمی پور، ۱۳۸۱: ۱۶)، ولی در محیط سیاسی ایران تاکنون استفاده چندانی از این روش‌ها نشده و تعیین مراکز سیاسی عمدتاً تحت تأثیر جریان‌های ناحیه‌گرایی، رقابتها، فرصت‌ها و ملاحظات سیاسی قرار داشته است.

با انتخاب مرکز اداری ـ سیاسی، سنگ بنای تکوین شهر اداری- سیاسی گذاشته می‌شود. این انتخاب چنانچه در نمودار شماره (۱) ملاحظه می‌شود، با پیامدهای قابل توجهی در شکل‌گیری و تکامل سازمان اجتماعی، اقتصادی و فضایی شهر همراه است. لذا در الگوی شهر اداری ـ سیاسی به عنوان یک «فرصت» محسوب می‌شود و بخش زیادی از رقابت میان سکونتگاهها برای تصاحب این فرصت نیز از همین نکته ناشی می‌شود. بدین‌معنا که تفویض چنین کارکردی به یک سکونتگاه، تمرکز مجموعه‌ای از امکانات، خدمات و زیرساخت‌های دولتی در آن‌جا را به دنبال دارد. چرا که میان موقعیّت و مرکزیّت اداری ـ سیاسی یک نقطه با میزان خدمات و امکاناتی که از سوی دولت در آنجا متمرکز و از آنجا به سایر نواحی واقع در حوزه‌ی نفوذ اداری- سیاسی آن نقطه (مرزها و حدود آن ناحیه‌ی سیاسی) ارائه می‌شود، ارتباطی نزدیک، مستقیم، و تقریباً خطی وجود دارد. به موجب این ارتباط تنوّع و دامنه‌ی ارائه خدمات و امکانات عمومی از سطح مرکزیّت اداری- سیاسی پیروی می کنند. در مراکز با منزلت و مرکزیّت اداری- سیاسی بالا، تمرکز خدماتی و دامنه‌ی خدمات‌رسانی دولتی افزایش می‌یابد و در مقابل در سکونتگاههای با سطح پایین‌تری از مرکزیّت اداری- سیاسی، خدمات دولتی کمتری عرضه می‌شود.

بدیهی است اداره یا مدیریت این گونه خدمات و ارائه‌ی آن به حاشیه‌ها، نمی‌تواند فرایندی خودگردان داشته باشد و همواره مستلزم احداث دستگاهها و سازمانهایی است که به عنوان اهرم‌های اداری ـ اجرایی، فرایند خدمات‌رسانی به پیرامون را سازماندهی کنند. احداث این گونه دستگاهها یا سازمان‌های اجرایی ، باتملّک و اشغال اراضی، جذب نیروی شاغل یا کارکنان اداری و احداث زیرساخت‌های عمومی همراه است که از اجزاء و متعلّقات اجتناب‌ناپذیر آن به شمار می‌روند. همچنین، تمامی اقدامات مزبور به سرمایه‌گذاری دولت یا تزریق

1. central place

2. Administrative – political center

منابع اعتباری (اعتبارات جاری و عمرانی) نیازمند است، که باید از محل مازاد ملّی برداشت و مصرف شود. عناصر بالا که تاحدود زیادی تفکیک ناپذیراند و در هم‌پیوندی عملکردی با هم قراردارند، مجموعاً ساختار تشکیلاتی یا تشکیلات دیوان‌سالاری در مراکز اداری ـ سیاسی را به‌وجود می‌آورند که با عنوان نظام بوروکراسی [۱] (بوروکراسی افراد و دستگاه) از آن یاد می‌شود.

بدین ترتیب اجزاء و عناصر یا زیرسیستم‌های این نظام، که ماهیّت و عملکردی سیستمی دارند، عبارت‌اند از:

۱) دستگاههای اداری- اجرایی؛

۲) نیروها یا کارکنان اداری- اجرایی؛

۳) منابع اعتبارات جاری و عمرانی (نمودار ۱).

رشد و توسعه‌ی این زیرسیستم‌ها، به تدریج در طول کمتر از یک دهه به ترتیب:

۱) ساختار فضایی؛

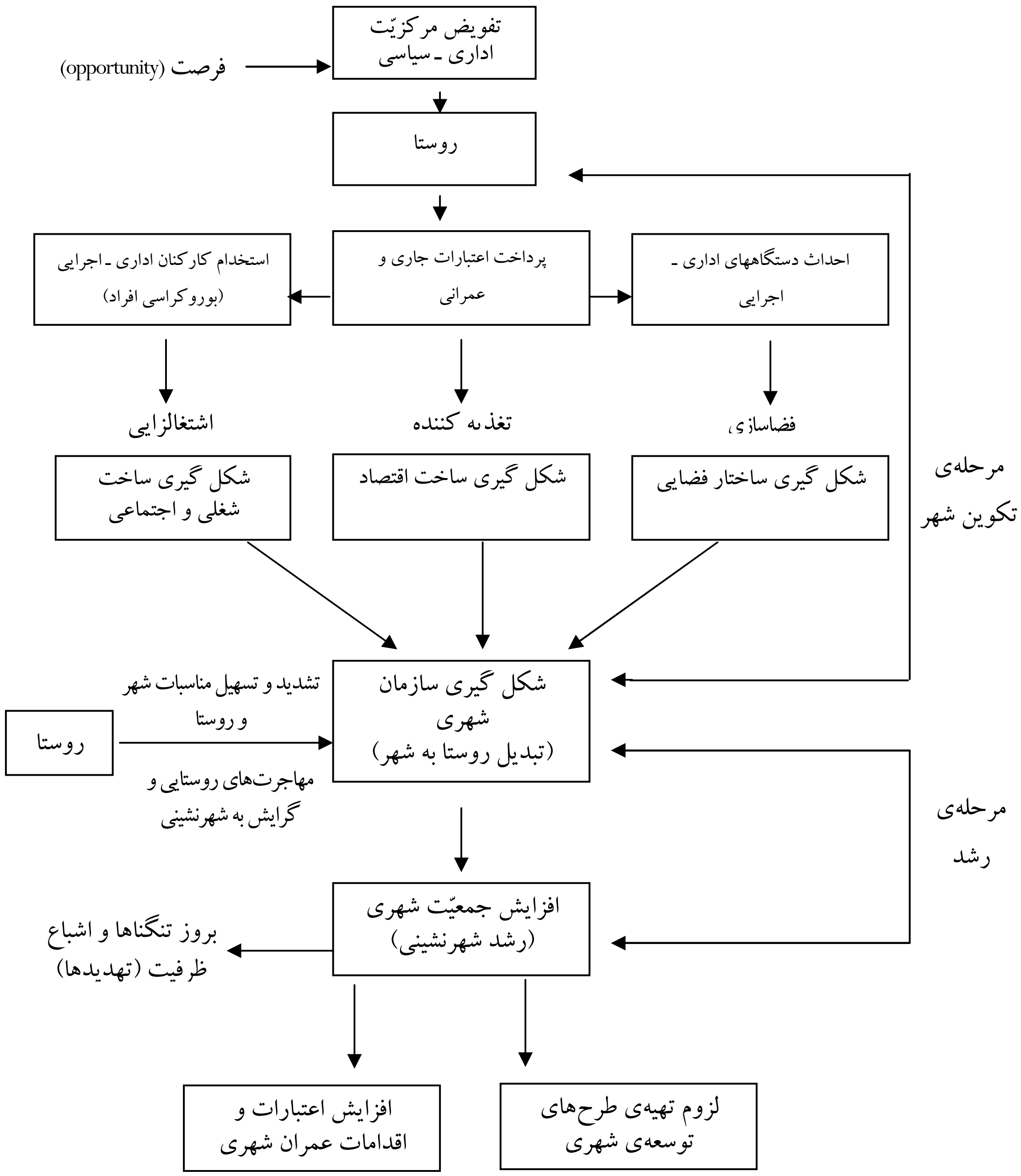
۲) ساختار اجتماعی؛

۳) ساختار اقتصادی آن مرکز اداری- سیاسی را شکل می‌دهد و بدین‌ترتیب در نقش‌بردارهای یک سازمان شهری، شرایط اولیّه برای تغییر موقعیّت آن نقطه از روستا به شهر را فراهم می‌آورد. تکوین شهر اداری- سیاسی، محصول اجتناب‌ناپذیر این فرایند است. شهری که روند تکوین آن براساس الگوی شناخته شده در سرابله، کمتر از یک دهه به طول می‌کشد. مرحله‌ی تکوین عموماً ناظر و متناظر بر فرایندهایی است که در داخل مکان مرکزی رخ می‌دهد و از درون ساختارهای شهری آن را شکل می‌دهد (نمودار ۱).

1. Bureaucracy system

نمودار ۱. مراحل و ساز و کار تکوین، تحوّل و توسعه‌ی شهری در الگوی شهر اداری- سیاسی

(مدل سازی توسط مؤلف براساس نمونه سرابله)



پس از این که مراجع قانونی، مانند مرکز آمار، رسماً شهرشدن این نقطه را اعلام می‌دارد و آن را در میان نقاط شهری طبقه‌بندی می کند، رشد شهرنشینی مکان مرکزی، تحت تأثیر نیروهای بیرونی آغاز می‌شود. بدین معنا که جذابیّت‌های ناشی از تمرکز اداری ـ سیاسی همراه با امتیازات شهری، در هم پیوندی با هم، زمینه‌ها و انگیزه‌های لازم برای گرایش به شهرنشینی در میان حوزه‌های روستایی اطراف را فراهم می آورد. این فرایند با اقدامات عمرانی دولت در نقاط روستایی چون توسعه‌ی راهها و امکانات ارتباطی، برق‌رسانی روستایی و ... همراه است که با تسهیل و تسریع مناسبات شهر و روستا، رشد شهرنشینی در مکان مرکزی را تشدید می کند. افزایش شهرنشینی در شهری که نیروی محرّکه‌ی اصلی خود را از موقعیّت اداری ـ سیاسی دریافت می کند، به سرعت در اشباع ظرفیّت‌های اقتصادی و فضایی شهر نمود می‌یابد و توسعه‌ی شهری را با محدودیّت‌ها و تنگناهای جدّی روبرو می‌سازد (نمودار ۱). در این مرحله از روند رشد شهری است که تنگناهای ساختاری تمرکز اداری ـ سیاسی نمایان می‌شود و به یکباره فرصت‌های اولیّه به تهدیدهای کنونی تبدیل می‌شود. چرا که تمرکزهای اداری ـ سیاسی در تمامی سطوح آن، همواره دارای ظرفیّت‌های مشخص و محدودی هستند که براساس آن برای هر سطحی از مرکزیّت اداری ـ سیاسی ، حدودی از گسترش دستگاه اداری- اجرایی دولت تعریف شده است. از آن‌جا که فرصت‌های مستقیم (مشاغل پایه‌ای)[1] برخاسته از تمرکزهای اداری- سیاسی عموماً در قالب دستگاه اداری- اجرایی یاد شده و به شکل اشتغال زایی در بخش دولتی نمود می‌یابد، همچنین فرصت‌های غیر مستقیم، تبعی یا اشتقاقی (مشاغل غیرپایه‌ای[2]) نیز تابع الزامات فعالیت پایه‌ای شهر است، لذا با گسترش شهر و شهرنشینی و عبور آن از آستانه‌های یادشده، تنگناهای بنیادی یا محدودیت‌های نهادی تمرکزهای اداری- سیاسی، چه به طور مستقیم و چه غیر مستقیم، اثرات خود را در ناپایداری نظام شهری نشان می‌دهد. این ناپایداری‌ها که در مراحل اولیّه‌ی رشد شهرنشینی به شکل عدم‌کارایی[3] وایستایی نظام شهری دیده می‌شود، با گذشت‌زمان و توسعه‌ی بیشتر شهر و شهرنشینی، در قالب آسیب‌ها و ناهنجاریهای مختلف در عرصه‌های اقتصادی، فضایی، تأسیساتی و خدماتی شهر آشکار می‌شود. مهم‌ترین، پیچیده‌ترین و عمیق‌ترین پیامد ناگوار این تنگناها، عدم بالندگی و میرایی فرهنگ و رفتار شهرنشینی است که اثرات دامنه‌داری در سایر عرصه‌های شهری برجای می گذارد؛ یعنی شهر که وظیفه‌ی بالندگی عنصر و انسان شهرنشین را برعهده دارد، در چنین شرایطی به طور آشکار و پنهان به ضد رسالت خود تبدیل می‌شود.

1. basic	2. Nonbasic	3. uneffeciency

واکنش مدیریّت شهری برای کنترل ناهنجاریهای یادشده و ایجاد تعادل در ارتباط میان ظرف و مظروف شهری، تهیه‌ی طرح‌های توسعه‌ی شهری (هادی و جامع) است؛ این رویکرد به معنای این است که مدیریّت شهری، چه در سطح ملی و چه محلّی، به جای تجدیدنظر در فلسفه‌ی شهرنشینی و تقویت عملکرد پایدار در شهر، راه حل مشکلات شهر اداری ـ سیاسی را در صورت مسأله جستجو می‌کند. لذا این گونه طرح‌ها به جای تعادل بخشی و تقویت پایداری در زندگی شهری، گرایش به شهرنشینی در ظرفیّت‌های موجود را افزایش می‌دهند و بدین ترتیب به تنگناههای ساختاری تمرکز اداری- سیاسی برای ایجاد پایداری شهری بیش از پیش دامن می‌زنند.

خصلت‌یابی شهر و شواهد ناپایداری شهری

نیروها و بردارهای توسعه‌ی شهری، اثرات خود را در خصلت‌یابی نظام شهری برجای می‌گذارد و عرصه‌های اقتصادی، اجتماعی و فضایی شهر، تجلّی‌گاه الزامات منبعث از نیروهای شهر آفرین است. شکل‌گیری واحدهای اداری- سیاسی و تمرکزهای اداری- اجرایی ناشی از آن، ضمن این‌که روستاها را به شهر تبدیل کرده و به آنها موقعیّت شهری می‌بخشد، در صورت‌بندی نظام شهری نمود مشخصی پیدا می‌کند. تبعات ناشی از تمرکز اداری ـ سیاسی، چه در نقش فرصت (امکانات) و چه در مفهوم تهدید و تنگناها، همواره در ساخت اجتماعی ، عملکرد اقتصادی و همینطور در سازمان‌یابی فضایی شهر منعکس شده و عینیّت[1] می‌یابد. بررسی و ردیابی این گونه پیامدها در شهر سرابله به عنوان یک نمونه‌ی شاخص از شهرهای اداری- سیاسی، نتایج و شواهد ناپایداری زیر را نشان می‌دهد:

۱. سیطره‌ی بوروکراسی دستگاه: دستگاههای اداری، مهم‌ترین اهرم اجرایی و بازوی عملکردی تمرکزهای اداری- سیاسی به‌شمار می‌روند. لذا افزایش سازمانها و ارگان‌های اداری- اجرایی، اولین و بارزترین پیامد تمرکز اداری- سیاسی است که همراه با برخی از دیگر نمادهای بوروکراسی، چون تردّد قابل توجه اتومبیل‌های با پلاک اداری در سطح شهر، نمود بسیار مشخصی در سازمان اجتماعی- اقتصادی شهر اداری- سیاسی دارد. تعداد دستگاههای اداری شهر سرابله از یک دستگاه در سال ۱۳۳۵ (پاسگاه ژاندارمری) به شش دستگاه در سال ۱۳۵۵، به ۴۳ دستگاه در سال ۱۳۷۵ و سپس به ۵۲ دستگاه در سال ۱۳۸۳، افزایش یافته (جدول

1. objective

۱) که حکایت از روندی شدیداً صعودی دارد. رشد قابل توجه سازمان‌های دولتی در دهه‌ی ۶۵-۱۳۵۵ و پنج برابر شدن آنها، به خوبی همبستگی میان اثرات ناشی از تفویض تمرکز اداری- سیاسی و رشد بوروکراسی دستگاه در شهر را نشان می‌دهد. در حال حاضر به ازای هر ۱۶۴/۱ تن شهرنشین، یک دستگاه اداری در شهر فعالیّت می کند که در مقایسه با سرانه‌ی برخورداری بسیاری از دیگر شاخص‌های اساسی زندگی شهری، به طور چشمگیری بالاتر است. تأسیس دستگاههایی چون سازمان آب و فاضلاب شهری، نیروی انتظامی، دادگستری، پاسگاه راهنمایی و رانندگی، پخش فراورده‌های نفتی، مخابرات و سازمان بازرسی و نظارت از سال ۱۳۶۵ به بعد، به خوبی بیانگر بروز تنگناها و مشکلات برخاسته از رشد زودرس شهرنشینی و بارگذاری شدید جمعیت و فعالیت در ظرفیت محدود یک شهر اداری- سیاسی است.

جدول۱: فرایند تحوّل بوروکراسی دستگاه در شهر سرابله (۸۳-۱۳۳۵)

سال / دستگاه	۱۳۳۵	۱۳۴۵	۱۳۵۵	۱۳۶۵	۱۳۷۵	۱۳۸۳
تعداد	۱	۴	۶	۳۰	۴۳	۵۲

مأخذ: فرجی داربخانی، سازوکارهای توسعه‌ی شهری در سرابله، ۱۳۸۴.

۲. سیطره‌ی بوروکراسی افراد: سیطره‌ی بوروکراسی افراد در ساخت شغلی یکجانبه نمود می‌یابد. لذا با بررسی ساخت اشتغال یا الگوی توزیع شاغلان شهر، که مهم‌ترین شاخص عملکرد اقتصاد شهری است، می‌توان حدود پایداری یا ناپایداری در اقتصاد شهری را به تحلیل کشید. در سرشماری ۱۳۷۵، شاغلان شهر سرابله ۱۳۴۱تن بوده‌اند که ۹۰۵ تن یا ۶۷/۵ درصد آن در بخش خدمات فعالیّت کرده‌اند (جدول ۲). سهم شاغلان این بخش در یک دهه قبل، یعنی در سال ۱۳۶۵ نیز ۶۶ درصد بوده، که به طور قابل ملاحظه‌ای از سایر بخش‌های اقتصادی بالاتر بوده است. بررسی الگوی توزیع شاغلان خدماتی برحسب فعالیّت‌های زیر بخش خدمات در سال‌های ۱۳۶۵ و ۱۳۷۵ ،بیانگر این نکته است که در این سال‌ها به ترتیب ۷۵ درصد و ۶۸/۳ درصد کل شاغلان خدماتی، در خدمات عمومی و اجتماعی فعالیّت کرده‌اند (جدول ۲). یعنی فعالیّت‌هایی که توسط دولت اداره و ارائه می‌شوند. بدین ترتیب اشتغال در این شهر ساختی خدماتی و خدمات زیرساختی عموماً دولتی دارد که براساس آن، نظام اشتغال شهر بر اشتغال‌زایی فعالیّتهای خدماتی استوار است و فعالیّتهای خدماتی

خود به ظرفیّت اشتغال زایی قابل توجه خدمات دولتی وابسته‌اند. ارتباط میان اشتغال خدماتی با خدمات دولتی به معنای الگوی اشتغال دولتی است. در حقیقت دولت از طریق تمرکز اداری- سیاسی، که به گسترش اشتغال در خدمات عمومی و اجتماعی منجر می‌شود، نه تنها الگوی اشتغال فعالیّت‌های خدماتی را مستقیماً تعریف کرده، بلکه از این طریق تأثیر آشکاری در شکل‌دهی به الگوی اشتغال شهر بر جای گذاشته است. جنبه‌های آسیب‌شناختی این الگو برای پایداری حیات اجتماعی و اقتصادی شهر، از چند دیدگاه قابل بررسی است:

۱) ساخت شغلی یکجانبه و بدون تنوّع؛

۲) ماهیّت خدماتی و غیر مولد الگوی اشتغال؛

۳) وابستگی و برون‌زا بودن زیرساخت اشتغال.

بررسی الگوی توزیع شاغلان برحسب بخش‌های دولتی و خصوصی، به خوبی بیانگر سیطره‌ی دیوان سالاری بر ساخت شغلی شهر است. براساس نتایج سرشماری ۱۳۷۵، از کل شاغلان شهر، ۶۸۷ تن یا ۵۱/۳ درصد در بخش دولتی مشغول فعالیّت بوده‌اند (جدول ۲) که به میزان قابل‌ملاحظه‌ای از معادل ملی (۳۸ درصد) در این سال بالاتر است. یعنی بیش از نیمی از شاغلان شهر، کارکنان دولت بوده‌اند؛ ۴۲/۷ درصد در بخش خصوصی فعالیّت کرده و بقیه در بخش تعاونی یا وضعیّت شغلی نامشخصی داشته‌اند.

جدول ۲: ساخت شغلی شهر سرابله در سال‌های ۱۳۶۵ و ۱۳۷۵ (نفر/درصد)

سال	بخش خدمات		خدمات عمومی و اجتماعی		شاغلان بخش دولتی		شاغلان بخش خصوصی	
	تعداد	سهم از کل شاغلان	تعداد	سهم از شاغلان خدماتی	تعداد	سهم	تعداد	سهم
۱۳۶۵	۴۰۱	۶۶	۳۰۴	۷۵	۳۱۷	۵۲/۲	۲۸۳	۴۶/۶
۱۳۷۵	۹۰۵	۶۷/۵	۶۱۸	۶۸/۳	۶۸۷	۵۱/۳	۵۷۳	۴۲/۷

مأخذ: سرشماری عمومی نفوس و مسکن ـ ۱۳۶۵ و ۱۳۷۵، نتایج تفصیلی شهرستان شیروان چرداول

۳. پیدایش جامعه‌ی تک‌ساختی: ساخت شغلی یک‌جانبه به ساخت اجتماعی یک جانبه منجر می‌شود. شاخص این ساخت، جامعه‌ی حقوق‌بگیر و مستمری‌بگیر است که مستقیماً از طریق درآمدها و اعانه‌های دولتی

امرارمعاش می‌کنند. در سال ۱۳۶۵، ۱۷۷۵تن یا ۵۸/۴ درصد جمعیت شهری از طریق درآمدهای دولتی زندگی کرده‌اند؛ این شاخص در سال ۱۳۷۵ به ۳۸۴۷ تن یا ۵۹/۱ درصد افزایش یافته است (جدول ۳). همچنین ، مطالعات میدانی نگارندگان نشان می‌دهد، در سال ۱۳۷۶ مجموعاً ۱۲۷۸ تن به عنوان مستمری‌بگیر نهادهایی چون کمیته‌ی امداد، سازمان بهزیستی و بنیاد شهید، زندگی وابسته به کمک‌ها و اعانه‌های دولتی داشته‌اند، که ۱۹/۷ درصد جمعیت شهر را تشکیل داده‌اند (جدول ۳). بدین‌ترتیب در سال ۱۳۷۵- ۷۶، مجموعاً ۵۱۲۵ تن یا ۷۹ درصد جمعیت شهر، مستقیماً از محل دریافت‌های دولتی زندگی کرده‌اند. این شاخص چه در مقایسه با معادل ملی و چه در مقایسه با شاخص مشابه در بسیاری از دیگر نقاط شهری، به میزان قابل‌توجهی بالاتر است. در بحث بعدی نشان می‌دهیم که زندگی و فعالیت سایر ساکنان شهر، یعنی ۲۰ درصد باقی‌مانده نیز به طور غیرمستقیم از منابع دولتی تغذیه می‌کند. یعنی منابعی که از طریق طبقه‌ی حقوق‌بگیر و مستمری‌بگیر، ماهانه و به طور منظّم در بدنه‌ی اجتماعی- اقتصادی شهر به گردش درمی‌آید. چنین ساخت اجتماعی وابسته و یکجانبه، چه به طور بالقوه و چه بالفعل، با تهدیدها و ناپایداری‌های جدّی برای حیات اجتماعی- اقتصادی و بالندگی فرهنگی شهر و شهرنشینی همراه است. چرا که ساختار یاد شده، علی‌رغم روبنایی پرتحرّک، به دلیل وابستگی اقتصادی به منابع مازاد ملی، که ویژگی برون‌زا و پایان‌پذیر دارد، دوگونه تهدید را در درون خود می‌پروراند: ۱) تهدید علیه موجودیّت شهر ۲) تهدید علیه امنیّت ملی. این تهدیدها در موقعیّت‌های متعددی می‌تواند از قوّه به فعل درآید؛ اتمام ذخایر نفت و درآمدهای ناشی از آن (مازاد ملی)، تنش‌ها و نوسانات اداری و غیراداری در بازار جهانی نفت، تغییر بنیان‌های فکری حکومت مرکزی نسبت به نواحی مرزی و شهرهای اداری -سیاسی، همچنین پیشرفت‌های تکنولوژیکی، چون پیشرفت تکنولوژی تجهیزات نظامی که می‌تواند کارایی شیوه‌های سنتی خودکنترلی و دفاع مبتنی بر توسعه‌ی کانونهای شهری (پایگاههای جمعیّتی) در نواحی مرزی را تاحدود زیادی کم‌رنگ کند، از جمله مواردی است که می‌تواند شبکه‌ی تولید و گردش مازاد ملی را دچار گسیختگی نماید،[۲] یا ضرورت‌های کنونی برای تزریق این مازاد در بدنه‌ی شهرهای اداری- سیاسی را تضعیف کند و بدین‌ترتیب این الگوی شهرسازی و نظایر آن را با بحران‌ها و ناپایداری‌های شهری روبرو نماید. بدیهی است در این صورت، طبقات شهری که از جریان مازاد ملّی بی‌بهره شده یا از آن کمتر سود می‌برند، به خودی خود نوعی تنش اجتماعی و سیاسی برای امنیّت و اقتصاد ملّی به‌وجود می‌آورند.

جدول ۳: تعداد افراد وابسته به درآمدهای دولتی در سرابله (نفر/درصد)

سال	جمع		حقوق بگیر (۱)		مستمری بگیر (۲)	
	تعداد	سهم	تعداد	سهم	تعداد	سهم
۱۳۶۵	–	–	۱۷۷۵	۵۸/۴	–	–
۱۳۷۵	۵۱۲۵	۷۹	۳۸۴۷	۵۹/۱	۱۲۷۸	۱۹/۷

مأخذ: (۱) سرشماری عمومی نفوس و مسکن – ۱۳۶۵ و ۱۳۷۵، نتایج تفصیلی شهرستان شیروان چرداول (۲) برداشت‌های میدانی

٤. نارسایی در عملکرد بازار شهری؛ یکی از مهم‌ترین پیامدهای ناشی از سیطره‌ی بوروکراسی افراد و دستگاه و حاکمیّت، ساخت شغلی یک‌جانبه را می‌توان در نارسایی عملکرد بازار شهری مشاهده کرد. مطالعات میدانی نگارندگان در سرابله، نارسایی رفتار بازار شهری را در دو زمینه شناسایی کرده است: ۱) موسمی بودن فروش و انحصار آن به زمانی کوتاه در طول ماه؛ ۲) انحصار فروش اقساطی مبتنی بر چک کارمندی در نظام مبادله‌ی بازار. جدول شماره ۴، روند تغییرات میانگین فروش روزانه در سه فروشگاه کفش و ۸ فروشگاه لوازم خانگی، به ترتیب در تیرماه ۱۳۸۳ و دی ماه ۱۳۸۲ را در شهر سرابله نشان می‌دهد. روند تغییرات فروش در سه فروشگاه کفش، نتایج جالب توجهی در ارتباط با خصلت اول بازار شهری به دست می‌دهد. ۱) بیشترین میزان فروش با ۳۴۵ هزار تومان در اولین روز ماه و کمترین با ۱۲۹ هزار تومان در روز ۲۵ ماه صورت گرفته است؛ ۲) شاخص فروش حدّاکثر، ۲/۷ برابر شاخص فروش در کمترین روز ماه می‌باشد؛ ۳) ۴۸/۵ درصد (۲/۹ میلیون تومان) یا نزدیک به نیمی از کل فروش ماهانه، در ده روز اول ماه و ۱۷/۵ درصد (۱/۰۲ میلیون تومان) در چهار روز پایان ماه (۲۷ تا ۳۰) صورت گرفته است. این دوره‌ی زمانی ۱۴ روزه، در مجموع ۶۶ درصد کل مبادله‌ی بازار را به خود اختصاص می‌دهد؛ ۴) در فاصله‌ی میان مقاطع یاد شده، یعنی از روز ۱۱ تا ۲۶ ماه یا در طول ۱۶ روز، میزان فروش با ۱/۹ میلیون تومان یا ۳۴ درصد، با طی یک سیر نزولی به حداقل ممکن در طول ماه می‌رسد و از روز ۲۷ ماه به بعد، منحنی فروش مجدداً تا پایان دهه‌ی اول ماه بعد روبه افزایش می‌گذارد و بازار شهری دوره‌ی رونق خود را تجربه می‌کند. (جدول ۴).

وابستگی انحصاری فروش و مبادله به روزهای پایانی ماه و تداوم آن تا هفته و دهه‌ی اول هر ماه، یعنی زمانی که نقدینگی ناشی از دریافت حقوق و مستمری وسیع‌ترین قشر جامعه‌ی شهری (حقوق بگیران و مستمری بگیران) در بازار شهر به گردش درمی‌آید، بیانگر این واقعیّت است که بازار شهری تنها در نیمی از روزهای ماه و سال، خصوصیات یک بازار زنده، فعّال و پویا را داراست و در نیمی دیگر، رکود، نارسایی و تنگنای ناشی از یک ساخت اداری ـ سیاسی، بر عملکرد آن به شدّت سایه می‌اندازد. بررسی روند تغییرات میانگین فروش روزانه در ۸ فروشگاه لوازم خانگی در دی ماه ۱۳۸۲ نیز نه تنها در زمینه‌ی انحصار فروش به دوره‌های یادشده نتایج مشابهی به دست می‌دهد (جدول ۴)، بلکه همچنین بیانگر این نکته است که از کلّ فروش ۸ فروشگاه یاد شده، ۶۱ درصد به‌صورت اقساطی و ۳۹ درصد نقدی بوده است (جدول ۴). میل منحنی مبادله به فروش نقدی، با زمان پرداخت حقوق کارکنان دولت منطبق است. به طوری که ۷۶ درصد (۲۳/۱ میلیون تومان) کل فروش نقدی ماهانه در چهار روز پایانی و دهه‌ی اول ماه صورت گرفته و در سایر روزهای ماه، استفاده از چک بانکی با پشتوانه‌ی کارمندی (دولت)، نظام فعالیّت و مبادله‌ی بازار شهر را در کنترل خود دارد. استفاده از این پشتوانه نه تنها در خرید کالاهای مصرفی و غیرمصرفی، بلکه حتی در تأمین برخی نیازهای ثانویه، کاربرد وسیعی دارد. در همین راستا، نتایج یک نمونه گیری تصادفی، که در دی ماه ۱۳۸۳ از تعداد ۶۳ دستگاه انواع مختلف خودرو در سطح شهر به‌عمل آمد، نشان داد که ۵۷ دستگاه یا ۹۰/۵ درصد با چک کارمندی و به صورت اقساطی خریداری شده‌اند.

جدول ۴: روند تغییرات میانگین فروش روزانه در سه فروشگاه کفش وهشت فروشگاه لوازم خانگی در شهر سرابله

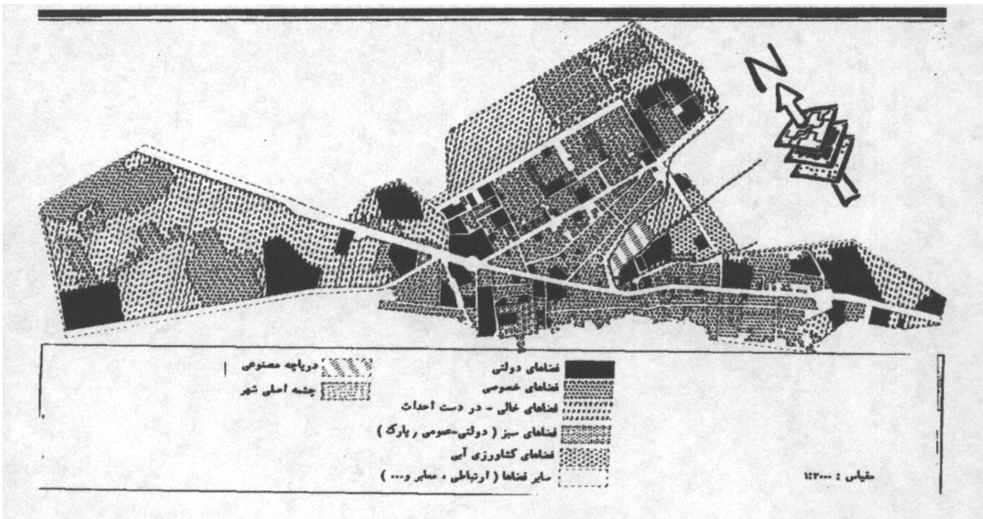
روزهای * ماه	فروش کفش (تیر ماه ۱۳۸۳)			فروش لوازم خانگی (دی ماه ۱۳۸۲)(میلیون تومان)					
	مبلغ (هزار تومان)	سهم٪		کل فروش		فروش اقساطی		فروش نقدی	
				مبلغ	سهم٪	مبلغ	سهم٪	مبلغ	سهم٪
۱	۳۴۵	۵/۹	۴۸/۵	۴/۳	۴۴/۸	۱۹	۲۴/۴	۱۵/۹	۲۰/۴
۲	۳۴۰	۵/۸		۴/۲					
۳	۳۴۱	۵/۸		۴/۴					
۴	۳۳۶	۵/۷		۴/۳					
۶	۳۴۳	۵/۹		۳/۹					
۷	۳۰۲	۵/۲		۳/۷					
۸	۲۸۷	۵		۳/۵					
۹	۲۷۶	۴/۸		۳/۴					
۱۰	۲۶۰	۴/۴		۳/۲					
۱۱	۱۶۸	۲/۹	۳۴	۳/۱	۳۵/۵	۲۰/۴	۲۶/۲	۷/۳	۹/۳
۱۳	۱۸۳	۳/۱		۲/۷					
۱۴	۱۷۵	۳		۲/۶					
۱۵	۱۶۲	۲/۸		۲/۳					
۱۶	۱۵۳	۲/۵		۲/۳					
۱۷	۱۳۸	۲/۷		۲/۳					
۱۸	۱۳۲	۲/۲		۲/۱					
۲۰	۱۶۹	۲/۹		۲/۱					
۲۱	۱۵۶	۲/۶		۱/۸					
۲۲	۱۵۰	۲/۵		۱/۷					
۲۳	۱۴۲	۲/۳		۱/۶					
۲۴	۱۳۴	۲/۳		۱/۶					
۲۵	۱۲۹	۲/۲		۱/۵					
۲۷	۱۷۶	۳	۱۷/۵	۳/۶	۱۹/۷	۸/۲	۱۰/۴	۷/۲	۹/۳
۲۸	۲۸۷	۵		۳/۷					
۲۹	۲۳۳	۴		۳/۹					
۳۰	۳۲۳	۵/۵		۴/۲					
۲۶	۵/۸۴۰/۷۳۰	۱۰۰	۱۰۰	۷۸	۱۰۰	۴۷/۶	۱۰۰	۳۰/۴	۱۰۰

مأخذ اطلاعات: برداشت‌های میدانی *(روزهای جمعه محاسبه نشده است).

۵. سازمان‌یابی فضا و نقش‌آفرینی برجسته‌ی دولت در فضاسازی شهری: نیروهای شهرآفرین، الگوهای فضایی خاص خود را می‌آفرینند. لذا فضا و نحوه‌ی سازمان‌یابی آن، مهم‌ترین شاخص در شناخت و تحلیل تحوّلات اجتماعی و اقتصادی است. نتایج بررسی‌های سال ۱۳۸۳ در سرابله نشان می‌دهد از ۱۸۳ هکتار بافت پر یا فضای احداث شده‌ی شهری، بالغ بر ۷۷ هکتار یا ۵۵/۵ درصد را فضاهای دولتی تشکیل می‌دهد (فرجی داربخانی، ۱۳۸۴: ۲۲۰). یعنی بیش از نیمی از فضاهای شهری، مستقیماً با سرمایه‌گذاری دولت احداث شده‌اند. (نقشه۲) در ۶۱ هکتار یا ۴۴/۵ درصد فضاهای مربوط به بخش خصوصی نیز شواهد بارزی از مشارکت غیر مستقیم دولت در قالب اعطای تسهیلات بانکی و طرح‌های آماده‌سازی و واگذاری اراضی شهری (عملکرد تعاونی‌ها)، قابل ردیابی است.

جایگاه و نقش برجسته‌ی دولت در فضاسازی شهری را می‌توان با مقایسه‌ی سهم و سرانه‌ی فضای اداری با دیگر فضاهای شهری به تصویر کشید؛ فضاهای سرویس‌دهنده‌ی اداری سرابله، با ۳۲/۶ هکتار مساحت، ۱۶ درصد سطح شهر را می‌پوشاند و سرانه‌ی اداری معادل ۳۷/۵ مترمربع را به‌دست می‌دهد. این شاخص نه تنها در مقایسه با معیارهای شهرسازی و استاندارد سرانه‌های شهری کشور (شیعه، ۱۳۷۰: ۱۷۲-۱۷۹) به میزان قابل توجهی بیشتر است، بلکه در مقایسه با بسیاری از دیگر سرانه‌های شهری، چون سرانه‌ی تجاری، آموزشی، بهداشتی و حتی سرانه‌ی فضای سبز شهر (۵/۶ متر مربع) نیز به مراتب بالاتر است. به‌طوری که سرانه‌ی فضای اداری که هر شهرنشین در این شهر از آن برخوردار است، به اندازه‌ی سرانه‌ی فضای ارتباطی و معادل نصف فضایی است که به عنوان فضای مسکونی در آن سکونت می‌کند. چنین شاخص‌های فضایی- کالبدی، چنانچه در نقشه‌ی شماره (۲) مشاهده می‌شود شواهد بارزی است از دولت‌مداری در زندگی شهری و سیطره‌ی بوروکراسی دستگاه یا اداره- محوری در یک شهر اداری- سیاسی که با تفاوت آشکاری نسبت به معیارهای شهرسازی، نوعی عدم تعادل در سازمان فضایی- کالبدی شهر به‌شمار می‌رود.

نقشه‌ی شماره (۲) : توسعه فضایی -کالبدی شهر سرابله



مأخذ: فرجی داربخانی، مکانیزم توسعه شهری سرابله، ۱۳۸۴

نتیجه

در تاریخ شهرنشینی و شهرسازی دوره‌ی سنّتی ایران «کارکرد اداری ـ سیاسی» همواره یکی از کارکردهای شهری (ferdowsian, 2002:65) مقوله‌ی شناخته شده‌ای است؛ ولی «شهر اداری ـ سیاسی» آن‌گونه که در دوره‌ی اخیر شاهد آن بوده‌ایم، پدیده‌ای نوظهور در شهرسازی کشور به شمار می‌رود؛ بدین معنا که در پویش شهرنشینی تاریخی، شهرها در کنار کارکردهای اصلی، از کارکرد اداری- سیاسی نیز برای توسعه‌ی شهری بهره جسته‌اند و این کارکرد، در مواردی چون شهرهای پایتختی، اثرات تعیین‌کننده‌ای بر تکامل حیات شهری داشته است. وجود قانون‌مندی که براساس آن با پیدایش دولت متمرکز و مقتدر، شهرو شهرنشینی توسعه یافته و با تضعیف مفهوم دولت، شهرنشینی و شهرسازی نیز رونق خود را از دست داده است (پیران، ۱۳۶۸: ۹۰)، یادآور نقش تاریخی نهادهای اداری- سیاسی یا تشکیلات دیوان‌سالاری در توسعه‌ی شهر و شهرنشینی است.

در چنین بستر تاریخی است که شهر اداری- سیاسی کنونی، در پیکره‌ی کشور شکل گرفته است یعنی؛ شهری که علّت وجودی، نیروی محرّکه یا مازاد اقتصادی، ابزار تمرکز مازاد، قشربندی اجتماعی، پیکربندی و کالبد، عملکرد و عناصر شهری و در نهایت تمامی حیات و ممات شهر و شهرنشینی را به طور مستقیم و

غیرمستقیم، از منزلت اداری -سیاسی خود جستجو می‌کند و آینده‌ی خود را به شدّت بـا آن پیونـد زده اسـت. لیکن تمرکز اداری -سیاسی یا ابزاری که در رشد این الگوی شهری از آن استفاده می‌شود، از دیدگاه پایداری شهری، با دو تنگنای ساختاری- بنیادی همراه است.

۱. مازاد اقتصادی که در بدنه‌ی شهر اداری -سیاسی به گردش درمی‌آید، بـه دلیـل وابـستگی بـه منـابع نفـت یارانت نفتی، در بلندمدّت خصلتی برون‌زا و پایان‌پذیر دارد؛ در کوتاه مدت نیز با ریسک‌هـا و تهدیـدهای متعدد همراه است که می‌تواند شبکه‌ی تولید مازاد را دچار گسیختگی نماید یـا ضـرورت گـردش آن در بدنه‌ی اقتصادی- اجتماعی شهر را با تردیدهای جدّی روبرو سازد. لذا سازمان شهری متّکی به آن، همواره در حالت ناپایداری به سر می‌برد. اگرچه این خصلت تمامی شـبکه‌ی‌شـهری کـشور را تاحـدودی تهدیـد می‌کند، اما قدرت و شدت اثرگذاری آن در ناپایداری شهر اداری– سیاسی ، به دلیل وابستگی تنگاتنگ و همه جانبه به مازاد نفتی، ابعاد به مراتب شدیدتر و پیچیده‌تری دارد.

۲. تمرکز اداری– سیاسی یا نظام بوروکراسی که به عنوان مؤلّفه‌ی بسترساز یا ابزار نهادی برای انتقال و تمرکز مازاد در این الگوی شهری عمل می‌کند، ظرفیّت محدودی برای برآوردن نیازهای کمّی و کیفی زنـدگی شهری دارد. توانایی این ابزار در تمامی سطوح آن، محدود به ظرفیّتی است که براسـاس قـوانین تقـسیمات کشوری، از پیش برای آن تعریف شده است. این محدودیّت بنیادی، سبب شده شهر در تعامل با نیروهـای بیرونی اثرگذار بر توسعه ی شهری، یا پیامدهای کنترل نشده‌ی که خود آن تحریـک مـی‌کنـد، توانـایی و ظرفیّت چندانی نداشته باشد. لذا پس از یک دهه از تکوین شهر، بـا پیـدایش یـک ارتبـاط نامتعـادل میـان ظرف و مظروف شهری، شاخص‌های پایداری شـهری در عرصـه‌هـای اقتـصادی، اجتمـاعی، فرهنگـی و فضایی، به سرعت آسیب‌پذیری خود را نمایان می‌سازد. تجربه‌ی شهر سرابله نشان می‌دهد، کارکرد اداری -سیاسی، در «تکوین» شهر کارایی بسزایی داشته (نمـودار۱) ولی برای «تکامل» و «تداوم» مطلـوب و پایـدار شهری با موفقیّت‌های چندانی همراه نیست.

بنابراین، شهر اداری– سیاسی هم از نظر خصلت مازاد و هم ابزار تمرکز و گـردش مـازاد، دارای تنگناهـای بنیادی است. که با پیامدهای متعدد در ناپایداری شهر همراه است. آنچه کـه بـه عنـوان شـواهد و مـصادیق ایـن ناپایداری، براساس موردپژوهی شهر سرابله به عنوان یک نمونه‌ی شاخص از شهرهای اداری– سیاسـی کـشور، می‌توان برآن تأکید کرد، در موارد زیر قابل جمع‌بندی است:

۱) سیطره‌ی بوروکراسی دستگاهها و نهادهای اداری- اجرایی در شهر؛

۲) سیطره و تسلّط بوروکراسی افراد یا نیروها و کارکنان اداری- اجرایی در شهر؛

۳) پیدایش و رشد فرایند‌ه‌ی پدیده‌های نامطلوب حقوق بگیری و مستمری بگیری در بدنه‌ی اجتماعی- اقتصادی شهر؛

۴) تغییر قشربندی اجتماعی به سوی یک جامعه‌ی تک‌ساختی وابسته به دولت (جامعه‌ی حقوق‌بگیر و مستمری‌بگیر)؛

۵) تحوّل ساخت اشتغال به سوی یک ساخت خدماتی و یک‌جانبه‌ی وابسته به دولت؛

۶) نارسایی در عملکرد فروش و نظام مبادله‌ی بازار شهری؛

۷) منزوی شدن بخش خصوصی و ناکارآمدی آن در سازمان اجتماعی و ساخت اقتصادی شهر؛

۸) سیطره‌ی فضاهای اداری و نقش آفرینی برجسته دولت در سازمان‌یابی فضایی و فضاسازی شهری.

واقعیّت این است که شهر چون بسیاری از پدیده‌های جهان هستی، پدیده‌ای است که موجودیّت وپایداری آن در گرو بالندگی و پویایی آن است؛ حیات سیر تکوینی و تکاملی دارد و تغییرپذیری همراه با تحوّل ویژگی انکارناپذیری هستی و لازمه‌ی موجودیّت وپایداری هر پدیده‌ای در نظام هستی است. به‌نظر می رسد، بسیاری از بحران‌ها و ناپایداریهای شهری معاصر را می توان با «بازگشت به خویشتن خویش» یا استفاده از اصول برنامه‌ریزی شهری سنتی درون‌زای ایران، مورد بازنگری قرار داد(علی‌اکبری، ب ۱۳۸۳: ۶۱/ فریادی، ۱۳۸۳: ۴۲)، که جوهری و درون‌مایه‌ی اصلی آن، پر از اصول و قانون‌مندیهای سنّتی، ولی زنده و پویا است که به عنوان اصولی ماندگار و دارای قابلیّت تداوم (پرتوی، ۱۳۷۹: ۱۵۶ و ۱۶۳)، می‌تواند ضمن سازگاری با شرایط و موقعیّت‌های متفاوت، در رفع بسیاری از بحران‌های شهری کنونی به کار آید.

این نوشتار، یکی از نمونه‌هایی است که مداخله‌ی ناکارآمد و غیراصولی دولت در شهرسازی را ارائه می‌دهد و بر ناکامی دولت در فرایند توسعه‌ی شهری تأکید می‌کند. فارغ از این که این موردپژوهی به عنوان یک نمونه‌ی شاخص یا یک نمونه‌ی معمولی از اثبات این ایده محسوب شود. به هر صورت، اعتبار و استحکام هر نظریّه به وسعت نمونه‌های آن است. امید است طرح این موضوع، زمینه را برای مطالعات دیگری در سایر نقاط کشور فراهم آورد؛ مطالعاتی که بتواند الگوهای مداخله دولت در شهرسازی، چه در قالب شهرهای اداری ـ سیاسی و چه در قالب سایر شهرهای دولتی را به نقد و تحلیل بکشد؛ در آن صورت می‌توان به پشتوانه‌ی

نمونه‌ها و با اطمینان، از این نکته سخن به میان آورد که دولت، یا با اصلاح و بهبود رویکردهای موجود (یا اتخاذ رویکردهای جدید)، الگوی کنونی مداخله خود در شهرسازی را با منطق علمی شهرسازی منطبق نماید، یا از مداخله در فرایند شهرنشینی و شهرسازی کناره گیری کند.

منابع و مآخذ:

۱. اهلرس، اکارت (۱۳۸۰)، «*سرمایه‌داری بهره‌بری و تکوین شهر در شرق اسلامی*» (نمونه ایران)، ترجمه‌ی عباس سعیدی، ایران: شهر- روستا- عشایر (مجموعه مقالات)، انتشارات منشی، تهران، صفحات ۲۲۱ـ۲۵۲

۲. ________ (۱۳۷۳)، «شهر شرق اسلامی: *مدل و واقعیّت*، ترجمه‌ی محمدحسن ضیاء توانا و مصطفی مؤمنی، فصلنامه تحقیقات جغرافیایی، شماره ۳۲، آستان قدس، مشهد، صفحات ۱۷ـ۶۵.

۳. پرتوی، پروین (۱۳۷۹)، «*تداوم تاریخی در معماری و شهرسازی ایران*»، مجموعه مقالات مطالعات ایرانی، شماره ۴، سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی، تهران، صفحات ۱۲۴-۱۶۷.

۴. پیران، پرویز (۱۳۶۸)، «*توسعه برونزا و شهر: مورد ایران*»، شهرهای جدید فرهنگی جدید در شهرنشینی، وزارت مسکن و شهرسازی، تهران، صفحات ۷۹-۹۹.

۵. رهنمایی، محمدتقی (۱۳۷۳)، «*دولت و شهرنشینی: نقدی بر نظریه‌ی عناصر شهری قدیمی و سرمایه‌داری بهره‌بری هانس بوبک*»، فصلنامه‌ی تحقیقات جغرافیایی، شماره ۳۲. آستان قدس، مشهد، صفحات ۱۷ـ۲۶.

۶. شیعه، اسماعیل (۱۳۷۰)، *مقدمه‌ای بر مبانی برنامه‌ریزی شهری*، چاپ دوم، دانشگاه علم و صنعت ایران، تهران.

۷. ضیایی، محمود (۱۳۷۹)، تبیین نقش و جایگاه دولت در توسعه‌ی شهر و شهرنشینی در ایران، رساله‌ی دکتری، گروه جغرافیا، دانشگاه تهران

۸علی‌اکبری، اسماعیل (۱۳۷۸)، *مکانیزم‌های توسعه‌ی شهری در استان ایلام با تأکید بر تبیین نقش دولت*، رساله‌ی دکتری ، گروه جغرافیا، دانشگاه تهران

۹. ____________، (الف ۱۳۸۳)، «*دولت مداری در اقتصاد شهری ایران، مطالعه موردی: استان ایلام*»، مجلّه‌ی تحقیقات اقتصادی، شماره ۶۶، دانشکده‌ی اقتصاد، دانشگاه تهران.

۱۰. ____________، (ب۱۳۸۳)، «*رویکردی به احیاء ارزش‌های گذشته در شهرسازی معاصر*» مجله‌ی پیک نور، سال دوم، شماره دوم، تابستان ۱۳۸۳، دانشگاه پیام نور، تهران، صفحات ۴۷ـ۶۲.

۱۱. فرجی دارابخانی، محمد (۱۳۸۴)، *مکانیزم توسعه‌ی شهری در سرابله*، پایان نامه‌ی کارشناسی ارشد، گروه جغرافیا، دانشگاه تهران.

۱۲. فریادی، شهرزاد (۱۳۸۴)، «*پیشنهاد اصول و قوائد طرّاحی شهری پایدار شهرهای ایران در فرایند جهانی شدن*» (با تأکید بر نیازهای زیستی)، محیط شناسی، مجموعه پژوهش‌های محیط زیست، شماره ۳۳، بهار ۱۳۸۳، دانشکده‌ی محیط زیست، دانشگاه تهران.

۱۳. فنی، زهره (۱۳۸۲)، *شهرهای کوچک، رویکردی دیگر در توسعه‌ی منطقه‌ای*، سازمان شهرداریهای کشور، تهران.

۱۴. کریمی پور، یدالله (۱۳۸۲)، *مقدمه‌ای بر تقسیمات سیاسی ایران*، جلد اول؛ وضع موجود، دانشگاه تربیت معلم.

۱۵. مثنوی، محمدرضا (۱۳۸۲)، «*توسعه پایدار و پارادایم‌های جدید توسعه‌ی شهری: شهر فشرده و شهر گسترده*»، مجله محیط شناسی، مجموعه پژوهش‌های محیط زیست، شماره ۳۱، تابستان ۱۳۸۲، دانشکده‌ی محیط زیست، دانشگاه تهران.

۱۶. مرکز آمار ایران (۱۳۶۸)، *سرشماری عمومی نفوس و مسکن ـ ۱۳۶۵*، نتایج تفصیلی شهرستان سرابله

۱۷. ـــــــــــــ، (۱۳۷۸)، *سرشماری عمومی نفوس و مسکن ـ ۱۳۷۵*، نتایج تفصیلی شهرستان سرابله.

۱۸. مهدیزاده، جواد و همکاران (۱۳۸۲)، *برنامه‌ریزی راهبردی توسعه‌ی شهری* (تجربیات اخیر جهانی و جایگاه آن در ایران). وزارت مسکن و شهرسازی، تهران

۱۹. نظری، عبدالحمید (۱۳۸۳)، «*نقش دولت در توسعه‌ی شبکه‌ی ارتباطی و تأثیر آن در تحوّل سیستم حمل و نقل روستایی با تأکید بر روابط شهر و روستا در ایران*» (مورد استان گلستان)، مجله‌ی جغرافیا و توسعه، سال دوم، شماره‌ی ۳، بهار و تابستان ۱۳۸۳، دانشگاه سیستان و بلوچستان، صفحات ۱۸۹ـ۲۱۴.

۲۰. وهابی، محمد (۱۳۸۳)، *نقش طرح‌های واگذاری اراضی شهری در توسعه‌ی فضایی شهر آبدانان* (از ابتدا تا ۱۳۸۲)، پایان نامه‌ی کارشناسی ارشد، گروه جغرافیا، دانشگاه شهید بهشتی.

21. Ferdowsian . F. (2002) Modern and traditional urban Design concepts and principles in Iran, university of Stuttgart, Institute of urban planning.

22. Frey, H.F. (1999), Designing the city, Towards a More sustainable urban form, London: E and FN SPON.